

NUOVI EQUILIBRI DI “FINANZA DECENTRATA” NELLA RIFORMA DELLA COSTITUZIONE

A cura di FRANCO GABOARDI

Prendendo spunto dal working papers n. 208/2003 della Società italiana di Economia Pubblica di Giancarlo Salvemini “ *art. 81, quarto comma, della Costituzione: una norma importante di difficile applicazione*”, viene introdotto l’argomento che costituisce oggetto di studio in questo approfondimento.

Trattando in prevalenza dei meccanismi di copertura finanziaria dello Stato, il riferimento è chiaramente al suo bilancio e alle implicazioni di ordine economico che esso comporta.

A tal proposito sono opportune le considerazioni emerse dalla relazione conclusiva della 5^o Commissione del Senato, novembre 2010 e l’elenco degli impegni che il Governo dovrà rispettare in base a quanto stabilito.

E’ evidente che la copertura degli oneri correnti, indicata dall'articolo 11, 6 co., della l. n. 196 del 2009, si presenta come *norma interposta tra il vincolo costituzionale di copertura - art. 81, 4° co., Cost. - e la legge di stabilità, poiché destinata ad introdurre nell'ordinamento giuridico oneri correnti, nuovi o maggiori rispetto a quelli in atto inscrivibili in bilancio sulla base della cornice legislativa in vigore. Tali oneri correnti devono essere controbilanciati da nuove o maggiori entrate accertabili nei primi due titoli (tributarie ed extratributarie), oppure da riduzioni di spesa corrente, invece le minori entrate vengono assimilate alle spese correnti.*

Inoltre sono riportate, tra le numerose tabelle allegate al testo del disegno di legge approvato alla Camera dei deputati nel novembre 2010, la tabella A relativa alle voci da includere nel fondo speciale di parte corrente, alcune missioni della tabella C (giustizia, ordine pubblico, ricerca e innovazione, istruzione scolastica e universitaria, immigrazione e fondi da ripartire), i totali della tabella B, D e alcuni provvedimenti della tabella E (servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche e commercio internazionale e internazionalizzazione del sistema

produttivo), come esempio di scrittura tecnica per comprendere il lavoro di applicazione della normativa in vigore.

L'orientamento emerso nel corso degli anni in materia di rispetto dei “saldi” (saldi differenziali del quadro generale riassuntivo del bilancio dello Stato e dei suoi riflessi su quello degli enti pubblici, che ad esso si ricollegano) dimostra come il sistema dei vincoli procedurali in Parlamento sia rivolto principalmente a favorire la difesa della proposta governativa tramite il disegno di legge di stabilità ed a definire il regime di non ammissibilità degli emendamenti sul limite dei valori di saldo prospettati dal Governo. Però, ai fini dell'ammissibilità, influiscono anche i vincoli derivanti dalle regole di copertura delle maggiori spese correnti e delle minori entrate, in modo da garantire sostanzialmente i meccanismi di “salvaguardia” della copertura degli oneri correnti e del non peggioramento dei saldi, ai quali è giunta senza alternative la manovra di correzione.

L'analisi della 5° Commissione del Senato indica, anche, un obiettivo di riduzione, in percentuale del Pil, del saldo (fabbisogno) di cassa del settore pubblico, come già evidenziato nel Dfp.

L'andamento delle entrate, riportato nel supplemento statistico della Banca d'Italia, Finanza pubblica, fabbisogno e debito di marzo 2011, indica la scansione delle entrate e del fabbisogno mettendo in evidenza le difficoltà di quantificare correttamente le entrate, dovuto alla disomogeneità dei tempi e modi di contabilizzazione. Infatti, si deve tener conto di una lettura doppia del bilancio; cioè di un sistema di contabilizzazione finanziaria (all'atto di accertamento dei tributi) e di un sistema di contabilizzazione economico-patrimoniale (all'atto della riscossione dei tributi).

E per ultimo, un accenno agli interventi del Governatore della Banca d'Italia, che auspica: *no a nuove tasse ma tagli alle aliquote man mano che si recuperano evasione ed elusione e più attenzione alla riduzione di spesa; rimodulare la manovra ma in modo selettivo, distinguendo ciò che favorisce la crescita del Paese da ciò che la ostacola.*

L'art. 81 è l'unica norma della Costituzione italiana che tratta direttamente il punto centrale di tutti i problemi della finanza pubblica, cioè la copertura finanziaria, rivolgendosi, nei suoi commi, espressamente al Parlamento e al Governo.

Tale norma, modificata nel 2012 con il medesimo spirito, è stata introdotta nella Costituzione su proposta di L. Einaudi, al fine di garantire il pareggio del bilancio e al fine di porre un freno alle proposte di leggi demagogiche.

Dagli anni novanta sono state apportate numerose migliorie al sistema legislativo, ancora eccessivo¹, per raggiungere un soddisfacente riequilibrio della finanza pubblica contemporaneamente alla riforma delle procedure della pubblica amministrazione, ancora molto timide. Questi risultati si possono riassumere², per esempio, *nell'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche, che passò dall'11,8 per cento del prodotto interno lordo del 1990 all'1,8 per cento del 1991*, tendenza purtroppo non confermata successivamente.

A ciò si era arrivati grazie all'applicazione dei criteri del Trattato di Maastricht, oltre all'applicazione delle procedure di bilancio, positivamente introdotte dalla legge n. 362 del 1988 che aveva presentato alcune novità, ulteriori a quelle già contenute nella legge n. 468 del 1978, come il documento di programmazione economico-finanziaria, i vincoli alla copertura della legge finanziaria e la possibilità di apportarvi modifiche o correzioni in virtù del nuovo art. 11 della legge n. 362 del 1988, nuove regole di copertura per le leggi di spesa, "clausole di salvaguardia" e la relazione tecnica per valutare gli oneri e le conseguenze della "miniriforma" del 1988.

Il rigore già espresso dall'art. 81, 4 co., Cost. (oggi art. 81, 3 co. Cost.), è stato ammorbidito sia da procedure dell'esecutivo sia da quelle parlamentari, nonostante la legge n. 362 del 1988 li avesse già dotati di norme inequivocabili per le procedure e la valutazione tecnica delle coperture delle leggi di spesa. La Corte costituzionale ha dimostrato qualche difficoltà nell'intervenire sull'argomento³, nelle rare occasioni in cui anche la Corte dei conti ha espresso un giudizio in merito alla delicata questione.

Il Presidente della Repubblica, nel suo ruolo di garante formale della Costituzione, in base all'art. 74 Cost., svolge con il potere di veto sospensivo, un controllo "formale", affinché sia sempre rispettato il precetto costituzionale; infatti, gran parte dei rinvii al Parlamento, anche negli ultimi periodi, sono avvenuti proprio per violazione dell'articolo 81 Cost. Il Presidente non potrebbe intervenire per motivi di merito, perchè assumerebbe una posizione politica di presunta

¹ Una produzione legislativa nazionale e regionale così abbondante comporta l'opinione ormai diffusa, anche tra i non addetti ai lavori, che si tratta di "inflazione legislativa"; quindi, il valore stesso delle leggi subisce un affievolimento nella loro efficacia, cioè valgono di meno, proprio come se si immettesse moneta sul mercato per creare liquidità.

² G. Salvemini, *Art. 81, 4 co., della Costituzione: una norma importante di difficile applicazione*, in *Soc. it. di economia pubblica*, Banca d'Italia, 2003.

³ Fino a metà degli anni ottanta hanno avuto rilievo le sentenze della Corte costituzionale di tipo additivo, che prescindevano da ogni problema di copertura, estendendo a classi più ampie di beneficiari norme originariamente previste dal Parlamento solo per alcune limitate categorie (ad esempio, le sentenze n. 495/1993 e nn. 240, 264 e 288/1994 in materia di integrazione al minimo delle pensioni). In seguito la Corte ha tenuto ad investire il Parlamento stesso del problema di una eventuale estensione dei benefici e della conseguente copertura degli oneri. Cfr. S. Scagliarini, *La quantificazione degli oneri finanziari delle leggi tra governo, parlamento e Corte costituzionale*, Milano, Giuffrè, pp. 13-72.

incostituzionalità, poiché il compito di controllo “sostanziale” è demandato esclusivamente alla Corte costituzionale.

La norma, inserita dalla legge 362/1988, dispone che le relazioni tecniche specifichino gli oneri annuali previsti per sostenere la spesa corrente e le minori entrate e nel caso di spese in conto capitale la loro suddivisione nel corso degli anni del bilancio pluriennale dello Stato, oltre all'ammontare complessivo, in relazione agli obiettivi previsti.

Poi, la fase di previsione delle quantificazioni si è esteso anche a progetti di legge relativi a maggiori entrate e a riduzioni di spese. Dal 1992, in seguito all'utilizzo della delega al Governo per la realizzazione delle riforme dei principali settori di spesa e di entrata (sanità, pubblico impiego, previdenza, finanza regionale e locale, etc.), sono state previste le relazioni tecniche anche per gli schemi dei decreti legislativi.

La legge 208/99, con l'art. 3, ha formalizzato la prassi citata, che è stata rinforzata dalla modifica all'art. 76 bis del regolamento del Senato, prevedendo che qualora i provvedimenti governativi non fossero accompagnati da una relazione tecnica non verrebbero assegnati alle commissioni, per l'esame, di competenza.

Però, la presenza della relazione tecnica e delle procedure fissate per la sua predisposizione e controllo riduce, ma non esclude del tutto, il rischio che il Parlamento approvi un provvedimento privo della necessaria copertura, in seguito a scarse valutazioni economico-statistiche o di pressanti valutazioni politiche che inducono a sottovalutare la richiesta di copertura. Spesso la Corte dei conti ha presentato osservazioni critiche, soprattutto nei rendiconti quadrimestrali che deve stilare sul controllo proprio della copertura delle leggi precedentemente approvate dal Parlamento⁴.

Viene così a crearsi una sommatoria tra non corrette valutazioni dei nuovi provvedimenti con inesatte valutazioni delle spese di natura ricorrente e permanente, portando a pericolosi disavanzi, già nel primo dei saldi differenziali del quadro generale riassuntivo del bilancio statale (il risparmio pubblico, o meglio consumo pubblico di risorse private se negativo, che è dato dalla differenza tra entrate tributarie, più entrate extratributarie, meno spese correnti. Se il tutto è al netto degli interessi passivi sul debito pubblico, si è di fronte al disavanzo o avanzo primario).

⁴ Su dieci ricorsi promossi dalla Corte dei conti solo tre hanno portato ad un giudizio di illegittimità sotto il profilo costituzionale. Invece, nella relazione pubblicata nel marzo 2002, è stato rilevato che solo meno della metà delle leggi approvate nel corso dell'esercizio finanziario hanno dimostrato la necessaria copertura.

Nella realtà, la finanza pubblica italiana in oltre 30 anni, dal 1970 al 2000 (si osserva un'inversione di tendenza solo dal 2012) ha mostrato nel confronto con gli altri paesi europei i disavanzi più elevati e tuttora il debito pubblico in rapporto al Pil è tra i più alti e le prospettive future non sono prive di ulteriori rischi, anche se ci sono dati più incoraggianti ma limitatamente allo *spread*.

Argomentando in merito alla copertura finanziaria delle spese, non può mancare un riferimento al debito pubblico nella sua evoluzione.

Il rapporto tra il debito pubblico e il Pil, negli ultimi trent'anni, è cresciuto di oltre 70 punti percentuali raggiungendo il suo livello più alto nel 1994 con il 124%; negli anni successivi ha mostrato una tendenza alla diminuzione, più forte nel 1997 (2,7 %) e nel 1998 (3,6%) più lieve negli anni successivi. Nel 2002 è sceso al 106,7% del Pil. per poi nuovamente crescere fino al 115,1% del 2010 e quasi 120% inizio 2011, per arrivare al 130% ca. nel 2012.

Nel maggio 2008 il debito pubblico era di € 1.648 miliardi, a fine dicembre 2010 era a € 1.843,20 miliardi (in meno di tre anni c'è stato un aumento di 200 miliardi) e a gennaio 2011 il debito pubblico arrivato a quota € 1.879,9 miliardi,⁵...e ora ha superato i 2.000 miliardi di euro (si veda la tabella allegata).

E' opportuno soffermarsi sulle modifiche che saranno introdotte agli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione nel triennio 2014/2016, contando però su una certa stabilità politica e di governo, e porre l'attenzione alle conseguenze dell'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, che molti vorrebbero veder aumentare, ma il rischio è che la situazione economica sfavorevole non lo consenta. La riforma costituzionale in discussione nelle aule parlamentari e tra i tecnici dell'esecutivo potrebbe muoversi, a parere di alcuni tra i quali chi scrive, in direzione di una nuova centralità dello Stato, ridisegnata nel sistema e nell'ambito di nuove forme di autonomia delle Regioni e degli enti locali, oggi in parte già prevista dall'attuale Titolo V della Costituzione.

Il rafforzamento dell'idea di "centralità" dello Stato si ravviserebbe sotto diversi profili, che sarebbero giustificati dalla situazione economico-finanziaria che si protrae da alcuni anni e precisamente:

⁵ da *Il Sole 24ore* 15/03/2011.

- 1) l’*“armonizzazione dei bilanci pubblici”* diventerebbe materia di potestà esclusiva dello Stato e non più di competenza concorrente con le Regioni come oggi previsto;
- 2) il principio del *“concorso delle Regioni e degli Enti Locali”* all’adempimento dei vincoli economici derivanti dall’ordinamento dell’Unione Europea diventa principio costituzionale;
- 3) il principio dell’*“equilibrio”* valido per i conti pubblici dello Stato viene esteso anche ai bilanci di Regioni, Province e Comuni (ciò lascia intravedere quali e quante difficoltà concrete di attuazione comporta questo principio, molto valido e condivisibile in linea di massima, ma collocabile in un percorso attuativo impervio);
- 4) il ricorso all’*“indebitamento”* per le spese di investimento può essere operato da parte degli enti locali *“con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli Enti di ciascuna Regione sia rispettato l’equilibrio di bilancio”*.

Lo Stato, pertanto, non dovrebbe più avere, come oggi, la propria competenza in materia limitata ai soli principi fondamentali, ma questa potrebbe essere estesa anche alla normativa di dettaglio. Eserciterebbe, quindi, una competenza di grado più elevato rispetto a quella del *coordinamento della finanza pubblica*, cui lo Stato oggi fa riferimento, ai sensi dell’art. 119, 2 co., Cost., per legittimare i vincoli, spesso stringenti dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali.

Non sarà più facilmente possibile per le Regioni ricorrere alla Corte Costituzionale per vedere tutelata la propria autonomia finanziaria rispetto alle disposizioni, anche di dettaglio, previste dalle norme statali. In più, come conseguenza del riconoscimento costituzionale e come potestà esclusiva dello Stato (non più come competenza concorrente) si avrà l’attribuzione contestuale allo Stato della potestà regolamentare in materia, in forza dell’art. 117, 6 co., Cost. e il conseguente *“affievolirsi”* della competenza regolamentare delle Regioni.

Altro aspetto da considerare come ulteriormente limitante dell’autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti Locali è il periodo aggiunto alla fine dell’art. 119, 1 co., Cost., che - nel testo vigente - fissa il principio dell’autonomia finanziaria (di entrata e di spesa) delle autonomie territoriali. Nel nuovo testo tale autonomia finanziaria è condizionata da due nuovi elementi:

- 1) l’autonomia è condizionata al *rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci* (cioè il principio del c.d. *“pareggio di bilancio”*);

2) è prescritto, inoltre, che le autonomie territoriali devono concorrere *“ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea”*.

Al riguardo sono opportune ulteriori puntualizzazioni.

1) Nell'art. 119, 1 co., Cost., il principio dell'equilibrio di bilancio appare riferito alla singola autonomia territoriale.

2) Per Regioni e autonomie locali non viene riportato quanto previsto per il bilancio dello Stato dal nuovo testo dell'art. 81 che recita: *“Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”*. Manca, dunque, per le Regioni un esplicito riferimento alle esigenze delle politiche di bilancio in funzione del ciclo economico.

3) Solo lo Stato, pertanto, è individuato come responsabile del governo delle politiche economiche anticicliche.

4) Le autonomie territoriali sono vincolate a concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea; anche in questo caso, analogo vincolo non è esplicitato per lo Stato dal nuovo testo dell'art. 81 Cost., anche se i “vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario” si rinvencono, in generale, nell'art. 117, 1 co., Cost., quale limite all'esercizio della potestà legislativa esercitata dallo Stato e dalle Regioni.

5) La nuova formulazione dell'art. 119, 1 co., Cost., sembra facilmente riferibile al patto di stabilità che lega gli Stati membri al rispetto di parametri di bilancio stabiliti in funzione degli obiettivi dell'Unione Europea, che ricadono all'interno del nostro ordinamento giuridico come vincoli del cosiddetto “patto di stabilità interno”.

Con la “costituzionalizzazione” del principio, i vincoli del patto di stabilità diventano ancora più cogenti per le autonomie territoriali. Il periodo aggiunto alla fine del 6 comma, secondo periodo, dell'art. 119 Cost., che - nel testo vigente – consente l'indebitamento delle autonomie territoriali *“solo per finanziare spese di investimento”*, introduce due ulteriori condizioni al debito delle autonomie territoriali. In primo luogo, richiede *“la contestuale definizione di piani di ammortamento”*. In secondo luogo, impone che *“per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio”*.

Come osservato nel *dossier* del servizio studi del Senato della Repubblica, il principio dell'equilibrio del bilancio del singolo ente trova - nella disciplina della facoltà di indebitamento dello stesso singolo ente - una sua esplicita, ma disciplinata, eccezione.

Sono le due nuove condizioni poste al debito che, pur in presenza della possibilità di indebitamento del singolo ente, confermano il rispetto del principio del pareggio, ma su due diversi piani:

- 1) sul piano *intertemporale*, a livello dello stesso singolo ente; infatti, definendo il piano di ammortamento, l'ente garantisce l'equilibrio totale sul complesso del periodo dato;
- 2) sul piano *interterritoriale*, posto che il debito è possibile solo se è compensato dall'equilibrio dell'aggregato regionale di cui l'ente fa parte.

Purtroppo la tecnica legislativa non brilla per chiarezza e porterà, come per esperienze passate, a conflitti e dubbi interpretativi. Ci si limita ad un esempio. La condizione posta dall'art. 119, ult. co., Cost., che legittima l'indebitamento per Regioni e autonomie territoriali al fatto che “*per il complesso degli enti di ciascuna regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio*”, comporta che, perché un ente territoriale possa presentare in bilancio una situazione di debito, è necessario che uno o più enti della stessa Regione compensino quel debito, garantendo *l'equilibrio complessivo* del bilancio.

Ne dovrebbe conseguire che:

- 1) la compensazione interregionale non è prevista; cioè l'avanzo in una Regione non legittima l'assunzione di un debito in un ente di un'altra Regione;
- 2) alla somma degli equilibri di ciascuna Regione consegue l'equilibrio del bilancio dello Stato nel suo complesso. Ma cosa si intende per “complesso degli enti di ciascuna regione”?

Le autonomie territoriali – Comuni, Province e Città Metropolitane – possono definirsi “enti di una Regione”? Ciò apparirebbe in contrasto con il principio stesso di autonomia previsto dall'art. 114 della Costituzione. Piuttosto sarebbe più corretto pensare, come ovvio, che vadano definiti come enti territoriali autonomi, situati nel territorio della Regione.

Allora si potrebbe pensare che l'espressione “complesso degli enti di ciascuna regione”, sia riferita soltanto agli enti strumentali della Regione (es. Aziende sanitarie), meglio e più correttamente individuabili come enti “della” Regione. Non appare di agevole ed immediata evidenza, inoltre, se

detto aggregato comprenda o meno la Regione stessa; la Regione è uno degli enti che ha certamente facoltà di indebitarsi, ma non sembra agevole identificarla come “ente della Regione” stessa.

La questione potrebbe rilevare in termini sostanziali. Se la Regione fosse da considerarsi esclusa dall’aggregato, il debito della Regione potrebbe compensarsi sul bilancio del complesso degli altri enti (Comuni, Province, Città metropolitane), mentre il debito di un ente locale potrebbe compensarsi solo sul bilancio degli altri enti locali, ma non su quello della Regione (che non sarebbe “ente di” quella Regione). Tanto basta a comprendere quali e quanti problemi interpretativi possono sorgere dall’applicazione della riforma quando il legislatore, pur supponendo che abbia le idee chiare (cosa non affatto scontata), non sia capace di tradurle in norme sufficientemente sobrie e non equivocate. Infatti, “interpretare cosa si sarebbe voluto dire” è spesso un compito assai più arduo che coniugare l’esigenza di regole al semplice buon senso.

La questione diventa ancora più complessa se si considera che la legge ordinaria “rafforzata”, prevista dal nuovo testo dell’art. 81, ult. co., Cost. (*“Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l’equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale”*), annovera fra i suoi contenuti “costituzionalmente protetti”, a norma dell’art. 5 del ddl costituzionale, il riconoscimento e i limiti alla “facoltà dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano di ricorrere all’indebitamento, ai sensi dell’art. 119, 6 co., Cost., della Costituzione”.

In ogni caso, pertanto, è rimessa alla competenza esclusiva dello Stato, tramite la legge “rafforzata” di bilancio, stabilire i limiti per Regioni e autonomie territoriali di ricorrere all’indebitamento per investimenti, nonché “le modalità attraverso le quali i Comuni, le Province, le Città metropolitane, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni”.

Appare del tutto evidente, ormai, come non si possa più parlare in senso generale di autonomia finanziaria delle Regioni e delle autonomie territoriali. In nome dell’emergenza economica, gli interventi legislativi più recenti stanno dunque conducendo ad una compressione costante dell’autonomia degli Enti costitutivi della Repubblica, che conduce, di fatto, ad un ritorno alle forme di centralismo, o policentrismo autonomistico nella sua versione più evoluta. Ciò, probabilmente a parere di molti, avrebbe evitato se meglio valorizzato anche dopo l’avvento delle

Regioni, problemi di grande rilevanza per la finanza pubblica, che oggi ben si conoscono e che incidono pesantemente sui redditi e sui risparmi delle persone, famiglie, imprese.

Ciò avviene quando il processo di attuazione del c.d. “federalismo fiscale” avrebbe dovuto, al contrario, imporre in maniera consapevole una coerente individuazione delle funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane e un profondo ripensamento dell’adeguatezza dimensionale di ogni livello di governo, affinché le istituzioni territoriali potessero esercitare effettivamente le loro funzioni, in autonomia e responsabilità, ma con adeguati ed efficaci strumenti di controllo. Si potrebbe obiettare, come sopra, che in un periodo di crisi globale non sia proprio il momento “migliore” per la realizzazione di un federalismo “a pieno regime”; in realtà, potrebbe invece essere proprio in questa situazione che si potrebbe giustificare un assetto istituzionale che responsabilizzi gli enti diversi dallo Stato, sempre con controlli adeguati. C’è chi sostiene, infatti, che non è semplicemente accentrando a livello statale la gestione che si rimedia ad una situazione finanziaria fragile ed instabile (e l’esperienza dei decenni trascorsi dovrebbe dimostrarlo), ma che si dovrebbe passare con coraggio ad attuare in concreto quello che Modica chiamava, negli anni ’70, “La Repubblica delle autonomie”. Si tratta di cambiare lo schema dei meccanismi e degli strumenti da utilizzare, per renderli adeguati alla “metamorfosi globale” in cui siamo proiettati, che il Casiccia chiama, in un suo recente lavoro, “vertigine finanziaria”⁶.

Ma non ci si può dimenticare che, in mezzo a questi ragionamenti, condivisibili anche solo in parte, si colloca l’esperienza di un drammatico fallimento dello scopo fondativo delle Regioni, enti responsabili della moltiplicazione esponenziale della spesa pubblica, non della sua razionalizzazione, com’era nello spirito di coloro che le avevano immaginate nella Costituzione repubblicana! Ma vi è di più; si cerca di far espiare le colpe ad enti, meno in evidenza nel senso della loro responsabilità, ad es. come le province.

Con la riforma costituzionale *in itinere* da troppo tempo, si va verso un ragionamento culturale difficilmente rimovibile, che a sorpresa potrebbe far tramontare, almeno in parte, il percorso verso una riforma in senso federale, tentativo avviato con la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione nel 2001. A poco più di dieci anni, la riforma costituzionale e le idee che nel frattempo sono maturate in merito al suo evolversi, potrebbero essere ridiscusse e rimesse in gioco in alcuni dei suoi aspetti essenziali e caratterizzanti, come le competenze definite “residuali” o “esclusive” o ancora (ad avviso di chi scrive) “troppo concorrenti”. Si tratterà, ora, di osservare che tipo di

⁶ A. Casiccia, *Democrazia e vertigine finanziaria. Le avventure del cittadino in una società proprietaria*, Bollati Boringhieri, Torino, 2006, p. 9 ss.

modello venga scelto per portare a termine il disegno complessivo della seconda riforma del Titolo V, in una legislatura in cui appare, ancora una volta, non facile fare pronostici.

Ecco alcuni tra i più autorevoli riferimenti bibliografici recenti sui rapporti tra Costituzione, economia e finanza.

Atti del Convegno “*La contabilità pubblica nella prospettiva europea*”, Roma, 28 febbraio 2011 in www.sspa.it, con contributi di G. Tria, G. Vegas, A. Pedone, B. Mazzotta, G. Farneti, G. Ladu; A. Baldassarre, *Una Costituzione da rifare*, Torino, 1998; M. Bertolissi, *L'autonomia finanziaria delle regioni*, in *Reg.*, 2004; G. Bognetti, *La Costituzione economica italiana*, Milano, 1995; F. Battini, *I controlli della Corte dei conti sulle autonomie regionali e locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007; Id., *Le “ulteriori forme di collaborazione” tra Corte dei conti ed autonomie*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007; A. Brancasi A. Ancillotti, *L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali*, Rimini, 1996; A. Brancasi, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziariodi una Repubblica federale*, in *Dir. pubbl.*, 2002; Id., *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Reg.*, 2004; P. Caretti, (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, 1998; S. Cassese, *La nuova Costituzione economica*, Bari, 2004; A. Chiappetti, *La Costituzione ritrovata*, Torino, 2009; V. Cerulli Irelli, *I vincoli europei e le esperienze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2006; A Chiappetti, (a cura di), *La Costituzione economica, oggi*, in *Percorsi costituzionali*, Catanzaro, 2010; F. Cuocolo, *Bicamerale: atto primo*, Milano, 1997; P. De Ioanna-C. Goretti, *La decisione di bilancio in Italia*, Bologna, 2008; G. Della Cananea, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell'unione economica e monetaria*, in *Giur. cost.*, 2004; G. Falcon, *Il nuovo titolo V della Costituzione*, in *Reg.*, 2001; Id., *Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Reg.*, 2001; F. Gaboardi, *Profili di diritto contabile delle regioni*, Milano, 2003; Id., *Riflessioni intorno alla finanza pubblica. Una ricognizione tra le fonti tributarie*, Milano, 2013; F. Gallo, *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo art. 119*, in G. Berti-G.C. De Martin (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Roma, 2002; P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Reg.*, 2001; N. Irti, *L'ordine giuridico del mercato*, Bari, 2003; A. Ferrara-G.M. Salerno (a cura di), *Il “federalismo*

fiscale”. *Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, 2010; N. Lupo, *Costituzione e bilancio. L'articolo 81 della Costituzione tra interpretazione, attuazione e aggiramento*, Roma, 2007; R. Mussari, *I sistemi di contabilità e bilancio nell'Europa comunitaria*, Milano, 2007; E. Picozza, *Il diritto pubblico dell'economia nell'integrazione europea*, Roma, 1996; C. Pinelli, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. cost.*, 2004; A. Pioggia-L. Vandelli, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006; F. Pizzetti, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali (tra problemi ricostruttivi e problemi attuativi)*, in *Reg.*, 2005; A. Pizzorusso, *Commentario della Costituzione, art. 128 supplemento*, Bologna-Roma, 2004; L. Sambucci, *La programmazione finanziaria negli enti locali*, Napoli, 2009; Id., *Studi sui controlli amministrativi*, Torino, 2005; Id., *Controllo giurisdizionale del bilancio degli enti locali: un'occasione persa?*, in *Riv. Corte dei conti*, 1, 2007; F. Tigano, *Corte dei Conti e attività amministrativa*, Torino, 2008.

La tabella qui sotto riportata è fonte del Dipartimento del Tesoro, del Ministero dell'Economia e delle Finanze.